Nations Unies S/2016/720



Conseil de sécurité

Distr. générale
16 août 2016
Français
Original : anglais

Rapport du Secrétaire général sur les progrès accomplis en ce qui concerne la stabilisation et le retour à l'ordre constitutionnel en Guinée-Bissau

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application du paragraphe 19 de la résolution 2267 (2016) du Conseil de sécurité. Il s'agit de mon deuxième rapport sur les progrès accomplis par la Guinée-Bissau en ce qui concerne la stabilisation du pays et le retour à l'ordre constitutionnel. Il fait le point sur l'évolution de la situation depuis mon précédent rapport daté du 12 août 2015 (S/2015/619) et comprend des recommandations concernant la poursuite du régime de sanctions, conformément à la résolution 2267 (2016) et aux dispositions du paragraphe 12 de la résolution 2048 (2012).

2. Pour faire suite à la demande du Conseil de sécurité, le Département des affaires politiques a entrepris une évaluation de la situation avec l'aide du Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BINUGBIS). Des échanges ont eu lieu avec des représentants des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale populaire, dont le Président du Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et de Cabo Verde (PAIGC), le Secrétaire général du Parti du renouveau social (PRS) et le Président de l'Union pour le changement, et des représentants de la Mission permanente de la Guinée-Bissau auprès de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que de l'Angola et du Brésil (qui assurent respectivement la présidence de la Commission de consolidation de la paix et de la formation Guinée-Bissau de la Commission de consolidation de la paix). Des débats ont également eu lieu avec la Chine, l'Espagne, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France, le Nigéria, le Portugal, le Royaume-Uni, le Sénégal, le Timor-Leste, l'Union africaine, la Communauté des pays de langue portugaise, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union européenne, le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS) et des organisations de la société civile (Association des anciens combattants de la liberté et Collectif politique des femmes).

16-13718 (F) 200816 230816




II. Principales constatations

3. La tendance au progrès, hésitante mais notable, observée en Guinée-Bissau après les élections de 2014, avec la formation d'un gouvernement légitime, inclusif et démocratique, s'est largement inversée. Trois changements successifs de gouvernement et une période prolongée de paralysie politique ont encore affaibli les institutions publiques au cours des 12 derniers mois. La mise en œuvre des réformes prioritaires des secteurs de la défense, de la sécurité et de la justice a été suspendue, et la fourniture des services de base en a souffert. Le climat politique incertain a entamé la confiance des donateurs et des investisseurs.

4. Les recommandations concernant la poursuite du régime de sanctions qui sont formulées dans mon dernier rapport (S/2015/619) restent valables et pertinentes dans le contexte de la situation politique précaire en Guinée-Bissau. Ces recommandations portent sur : le maintien du régime actuel de sanctions pour signifier clairement à tous les Bissau-Guinéens que ces mesures s'appliquent à tous les fauteurs de troubles, quelle que soit leur affiliation politique ou institutionnelle et que le Conseil est prêt, si nécessaire, à adapter les mesures et à ajouter d'autres noms à la liste des personnes désignées; la création d'un groupe d'experts chargé d'appuyer les travaux du Comité; la définition de critères précis pour la levée des sanctions; l'examen de la situation des 11 personnes qui figurent sur la liste, pour s'assurer qu'elles répondent toujours aux critères de désignation.

5. Il est largement admis que les sanctions aident à dissuader les forces de sécurité et de défense d'intervenir directement dans la situation politique qui ne cesse de se détériorer depuis août 2015. La stabilité au sein de l'armée est également encouragée par les programmes de renforcement des capacités et d'éducation, menés avec l'appui du chef de l'état-major général des forces armées. Toutefois, le risque d'une intervention militaire pourrait se préciser si la crise politique se prolonge, si la réforme des secteurs concernés n'est pas mise en œuvre, et surtout si la précarité budgétaire résulte en le gel du versement de la solde des militaires.

III. Les sanctions imposées en Guinée-Bissau

6. Depuis mon dernier rapport (S/2015/619), aucun changement n'a été apporté au régime de sanctions établi par le Conseil de sécurité en vertu de sa résolution 2048 (2012). L'interdiction de voyager reste en vigueur, et les noms de 11 individus, tous membres du « Commandement militaire » à l'origine du coup d'état du 12 avril 2012, ont été inscrits sur la Liste relative aux sanctions du Comité créé par la résolution 2048. Cinq d'entre eux ont été inscrits par le Conseil de sécurité le 18 mai 2012 (Ibraima Camará, António Injai, Estêvão Na Mena, Daba Naualna et Mamadu Ture) et six autres par le Comité le 18 juillet 2012 (Sanha Clussé, Cranha Danfa, Idrissa Djaló, Tchipa Na Bidon, Tcham Na Man et Júlio Nhate).

7. Au cours des 12 derniers mois, les 11 individus visés par les sanctions sont restés dans les rangs de l'armée bissau-guinéenne et tous, sauf trois, assument toujours les mêmes fonctions. Le 30 juin 2016, le Conseil des ministres a nommé le général de brigade Daba Naualna, ancien porte-parole du chef de l'état-major général des forces armées, au poste de président du tribunal militaire supérieur, et le général de brigade Tchipa Na Bidon au poste de président du tribunal militaire de la

région centre. Le contre-amiral Sanha Clussé, chef d'état-major général de la marine, serait mort le 24 avril 2016. Il convient de noter que son nom reste inscrit sur la Liste relative aux sanctions établie au titre de la résolution 2048.

8. Des informations indiquent que quatre personnes inscrites sur la Liste ont voyagé hors de la Guinée-Bissau depuis août 2015. Elles ont déclaré avoir voyagé à des fins médicales, mais ces violations de l'interdiction de voyager continuent de remettre en question l'efficacité de l'application de la mesure dans cette région. L'évaluation a aussi révélé qu'un malentendu subsistait quant à la portée de l'interdiction de voyager. Il convient de noter que les voyages justifiés par des raisons humanitaires doivent être approuvés au cas par cas par le Comité des sanctions créé par la résolution 2048[1]. Or, depuis mon dernier rapport, le Comité n'a reçu aucune demande de dérogation de ce type. Pour maintenir la crédibilité du régime de sanctions en Guinée-Bissau, il doit assurer le suivi de ces allégations de violation des sanctions et de toute allégation future.

9. Toutefois, comme je l'ai indiqué dans mon rapport précédent, l'impact des sanctions en Guinée-Bissau va au-delà de l'interdiction de voyager imposée par la résolution 2048 (2012). Bien qu'il reste difficile de faire la part de la contribution des sanctions de l'ONU par rapport à d'autres facteurs, tous les interlocuteurs de l'équipe d'évaluation étaient d'avis que ces sanctions avaient dissuadé les forces de sécurité et de défense d'intervenir directement dans la crise politique que connaît le pays depuis août 2015. C'est dans ce contexte que l'équipe d'évaluation a pris note des demandes en faveur de l'application potentielle des sanctions à toute personne cherchant à exacerber l'instabilité politique dans le pays.

IV. Progrès accomplis en ce qui concerne la stabilisation et le retour à l'ordre constitutionnel en Guinée-Bissau

10. Depuis mon dernier rapport, la Guinée-Bissau connaît une crise politique prolongée qui entrave profondément le fonctionnement des institutions publiques et compromet la mise en œuvre des réformes nationales ainsi que les perspectives socioéconomiques du pays. La période de paralysie politique que traverse le pays est à l'origine d'une déception et d'un mécontentement profonds tant pour les Bissau-Guinéens que pour les parties prenantes internationales.

11. En août 2015, le Président José Mário Vaz a limogé le Premier Ministre Domingos Simões Pereira et son gouvernement, à la suite de quoi il a nommé Baciro Djá, Troisième Vice-Président du PAIGC au pouvoir, à la fonction de premier ministre. Toutefois, le 8 septembre 2015, la Cour suprême de justice a statué que le décret présidentiel nommant M. Djá était anticonstitutionnel, à la suite de quoi le Président Vaz a entamé des consultations avec les cinq partis politiques représentés à l'Assemblée nationale en vue de la nomination d'un nouveau premier ministre. À l'issue de ces consultations, il a accepté le candidat proposé par le PAIGC, son premier vice-président Carlos Correia, qui a été nommé et a pris ses fonctions le 17 septembre 2015.

12. Toutefois, le climat politique en Guinée-Bissau est resté tendu, des dissensions s'aggravant entre les principaux acteurs politiques et institutionnels. En décembre

[1] Conformément au paragraphe 5 de la résolution 2048 (2012) du Conseil de sécurité.

2015, l'Assemblée nationale n'est pas parvenue à adopter le programme du Gouvernement, 15 membres du PAIGC et 41 membres du PRS s'étant abstenus de voter. Les 15 membres du PAIGC ont alors été exclus du Conseil national des affaires juridiques de leur parti et remplacés. Le 15 janvier 2016, la Commission permanente de l'Assemblée nationale a révoqué leur mandat. Le 28 janvier 2016, le Parlement a approuvé le programme de travail du Gouvernement au cours d'une session à laquelle le PRS n'a pas participé et pendant que le Président Vaz tenait des consultations avec les acteurs politiques. Le 4 avril, la Cour suprême a statué que les décisions de la Commission permanente de l'Assemblée générale et du Conseil national du PAIGC étaient anticonstitutionnelles, et ordonné que les 15 députés exclus soient rétablis dans leurs fonctions. Suite à cela, le programme du Gouvernement n'a toujours pas été adopté.

13. Les tensions politiques persistantes ont finalement amené le Président Vaz à limoger le Premier Ministre Carlos Correia le 12 mai 2016, à peine huit mois après sa nomination. Le 26 mai 2016, le Président Vaz a de nouveau nommé M. Baciro Djá Premier Ministre. Pour exprimer leur mécontentement quant à la décision du Président, les membres du Gouvernement démis ont occupé le palais du gouvernement durant 14 jours, pendant que le PAIGC demandait à la Cour suprême de se prononcer sur la constitutionnalité de la nouvelle nomination de M. Djá. L'impasse prolongée provoquée par la nomination du nouveau gouvernement, la quatrième depuis les élections législatives de mai 2014, a failli aboutir à un affrontement lorsque les forces de sécurité ont renforcé leur présence au palais du gouvernement. Le 9 juin 2016, suite à des négociations intenses tenues avec des représentants de la société civile, de la Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau et du BINUGBIS, les membres restants du gouvernement démis ont quitté le palais dans le calme.

14. Le 15 juillet 2016, la Cour suprême a statué, par 7 voix contre 3, que la nomination de M. Djá était constitutionnelle. Néanmoins, à l'heure de la publication de ce rapport, le programme de travail du Gouvernement n'a toujours pas été approuvé par l'Assemblée nationale, et de profonds désaccords subsistent au sein du PAIGC.

15. À ce jour, les forces de sécurité et de défense sont restées à l'écart de la crise politique. La Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau a joué un rôle important en surveillant étroitement la situation en matière de sécurité dans le pays et en dissuadant les forces de sécurité d'intervenir. Le 4 juin 2016, à la quarante-neuvième session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO, le mandat de la Mission a été prorogé de 12 mois. L'Union africaine a salué cette prorogation le 12 juin 2016, à sa six cent quatrième réunion, tenue suite à la mission qu'elle a menée dans le pays du 16 au 21 mars; les membres du Conseil de sécurité s'en sont également félicités le 15 juin 2016[2]. Les échanges entre civils et militaires et les programmes de renforcement des capacités et d'éducation menés par le chef de l'état-major général des forces armées pour promouvoir l'unité et la stabilité sont également considérés comme des contributions positives aux mesures pacifiques prises par les forces de sécurité face à l'évolution de la situation politique[3]. Il est important que la communauté

[2] SC/12405.

[3] Entretien avec le Président de l'Association des anciens combattants de la liberté.

internationale renforce son appui aux réformes essentielles du secteur de la défense et préserve les acquis obtenus jusqu'à présent.

16. À cause de l'instabilité politique, de nombreuses avancées réalisées suite à l'élection présidentielle de 2014 ont été compromises. La mise en œuvre des recommandations formulées dans l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme et de la Conférence nationale sur l'impunité, la justice et les droits de l'homme a été retardée. La crise et l'action revendicative qui a suivi ont eu des retombées négatives sur les secteurs de l'administration, de l'éducation et de la santé, avec des incidences disproportionnées pour les femmes et les enfants. Des représentantes d'associations de femmes ont exprimé leur profonde colère et leurs inquiétudes quant aux effets néfastes de la crise actuelle sur la participation des femmes à la vie politique et aux décisions qui les concernent. Elles ont fait remarquer qu'elles avaient proposé à l'Assemblée nationale une loi historique demandant une proportion de 40 % de femmes en politique, mais cette législation n'a pas été adoptée à cause de la paralysie de l'Assemblée nationale.

17. Malgré l'incertitude prolongée en matière de gouvernance, la croissance économique et la reprise devraient se poursuivre en 2016. Toutefois, compte tenu de la fragilité de la situation politique, les donateurs se sont montrés réticents à honorer les annonces de contribution qu'ils avaient faites à la table ronde des partenaires internationaux en mars 2015. De plus, des institutions de premier plan comme la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et l'Union européenne ont suspendu leur appui budgétaire à la Guinée-Bissau, tandis que le Fonds monétaire international a interrompu le soutien de la balance des paiements. Le budget de la Guinée-Bissau dépend à 80 % de l'appui financier extérieur, c'est pourquoi la suspension de l'aide financière internationale pourrait avoir des conséquences désastreuses sur la capacité d'intervention sociale du Gouvernement et sur le versement du traitement des fonctionnaires.

18. On craint que des groupes tels qu'Al-Qaida au Maghreb islamique profitent de l'instabilité en Guinée-Bissau pour y diffuser leur idéologie d'extrémisme violent. En mars 2016, quatre individus soupçonnés de collaborer avec un islamiste lié à Al-Qaida ont été suivis en Guinée-Bissau et arrêtés par les autorités guinéennes alors qu'ils passaient la frontière. Dans la région, on craint que le pays devienne la cible d'incursions terroristes, car la capacité du Gouvernement à lutter contre cette menace et contre la criminalité transnationale organisée et le trafic de drogues reste limitée dans les circonstances actuelles.

19. Mon Représentant spécial pour la Guinée-Bissau a usé de ses bons offices, en consultation étroite avec les partenaires régionaux et internationaux, pour convaincre les acteurs nationaux de trouver au plus vite, par le dialogue et dans le respect de la Constitution, une solution à l'impasse actuelle. À sa cinq cent quatre-vingt-sixième réunion, le 31 mars 2016, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a demandé au Président de la Commission de constituer une équipe de médiation de haut niveau qui inciterait les parties prenantes guinéennes à appuyer l'ouverture d'un dialogue entre les principaux acteurs politiques et veillerait à ce que les conditions propices soient réunies. Le 4 juin, à la quarante-neuvième session ordinaire de sa Conférence des chefs d'État et de gouvernement, la CEDEAO a décidé d'envoyer en Guinée-Bissau une délégation de haut niveau, composée des Présidents guinéen, sénégalais et sierra-léonais, pour aider le pays à chercher une solution à l'impasse politique. L'ancien Président Olusegun Obasanjo, en sa qualité

d'Envoyé spécial du Président nigérian Muhammadu Buhari pour la Guinée-Bissau, a aussi participé activement aux activités de médiation de la CEDEAO et aux consultations avec mon Représentant spécial pour la Guinée-Bissau.

20. Comme indiqué dans mon rapport précédent (S/2015/619), les causes profondes de l'instabilité en Guinée-Bissau ne font l'objet d'aucune mesure corrective, et la paralysie politique actuelle menace les progrès accomplis après les élections législatives de 2014. Les parties prenantes doivent régler les problèmes liés à la crise actuelle par un dialogue constructif et l'entente, en veillant particulièrement à mettre fin aux crises constitutionnelles, en respectant l'état de droit, en luttant contre l'impunité, en promouvant le principe de responsabilité et en cherchant des solutions viables.

V. Recommandations relatives au maintien des sanctions imposées par l'Organisation des Nations Unies

21. Bien que l'ordre constitutionnel ait récemment été restauré, la paralysie politique prolongée que connaît la Guinée-Bissau depuis 12 mois a mis en relief la fragilité des institutions publiques. L'ambiguïté des interprétations de la séparation des pouvoirs, qui a causé des changements fréquents de gouvernement au cours de cette période, a compromis la coopération politique entre le Président, le Premier Ministre et le Président de l'Assemblée nationale, paralysé le programme national de réforme et accentué la lassitude des donateurs. Des réformes, notamment celles des secteurs de la justice, de la sécurité et de la défense, sont non seulement indispensables pour assurer la stabilité à long terme de la Guinée-Bissau, mais constituent également des prérequis pour que les partenaires internationaux renouvellent leur appui et leur aide financière.

22. Les recommandations concernant la poursuite du régime de sanctions qui sont formulées dans mon dernier rapport (S/2015/619) restent valables et pertinentes dans le contexte de la situation politique précaire que connaît la Guinée-Bissau. Le Conseil voudra peut-être maintenir les critères actuels d'inscription sur la Liste et signifier clairement à tous les Bissau-Guinéens que ce régime de sanctions s'applique à tous les fauteurs de troubles, quelle que soit leur affiliation politique ou institutionnelle et qu'il est prêt, si nécessaire, à renforcer les mesures de sanction et à ajouter d'autres noms à la liste des personnes désignées. Il pourrait également envisager de créer un Groupe d'experts chargé d'enrichir la base d'informations afin de définir des sanctions plus ciblées et efficaces. Ce Groupe serait aussi chargé de faire mieux connaître le régime de sanctions dans le pays, et son existence aurait un pouvoir dissuasif en signalant à tous les éventuels agitateurs politiques que le Conseil de sécurité suit de près l'évolution de la situation en Guinée-Bissau. S'il décidait de créer un tel groupe, le Conseil pourrait le charger de recenser les personnes remplissant les critères de désignation en vue de l'application de mesures ciblées.

23. L'annonce de la mort, en 2016, d'une des personnes inscrites sur la Liste, et la nomination d'une autre à une fonction judiciaire importante en Guinée-Bissau soulignent combien il importe que le Conseil de sécurité et son Comité des sanctions créé par la résolution 2048 revoient la Liste relative aux sanctions correspondante pour assurer la crédibilité du régime. Le Groupe d'experts proposé ci-dessus pourrait les y aider. Cet examen pourrait aussi coïncider avec l'évaluation

des principaux critères d'inscription, qui devrait permettre d'adapter, d'étendre ou de lever les mesures de sanction. La formulation de critères précis montrerait clairement aux individus inscrits sur la Liste la voie à suivre pour en être radiés.

24. Tout au long de cette période d'instabilité politique en Guinée-Bissau, le Conseil de sécurité a continué d'œuvrer activement et réagi systématiquement aux grands changements politiques dans le pays, faisant part de ses inquiétudes quant aux tensions politiques, appelant au maintien du respect de l'état de droit et encourageant le dialogue inclusif pour sortir de l'impasse[4]. Un dialogue direct entre le Comité créé par la résolution 2048 et les acteurs locaux, régionaux et internationaux, ainsi qu'avec les partenaires du système des Nations Unies, montrerait aux Bissau-Guinéens l'attention accrue que leur porte le Conseil. Comme le Conseil de sécurité a entrepris une mission dans le pays le 7 mars 2016, sa première depuis plus de 10 ans, pour évaluer la situation sur le terrain et envoyer des messages forts aux parties prenantes nationales, le Comité pourrait envisager que son président se rende en Guinée-Bissau et dans la région pour mieux faire connaître le régime de sanctions et le rendre plus efficace.

25. Les mesures ciblées imposées à certaines personnes en Guinée-Bissau visent directement à protéger la consolidation de la paix et le processus politique des fauteurs de troubles réels ou potentiels. En outre, l'Organisation des Nations Unies pourrait contribuer à créer un climat propice à la médiation et donner aux médiateurs des moyens d'action supplémentaires.

---

[4] Voir les communiqués de presse du Conseil de sécurité sur la situation en Guinée-Bissau SC/12005 (12 août 2015), SC/12007 (14 août 2015), SC/12054 (21 septembre 2015) et SC/12405 (15 juin 2016).